

# **EL NUEVO SISTEMA DE FUENTES DE LOS BIENES LOCALES, CON PARTICULAR REFERENCIA A LA REGULACION DE LOS BIENES COMUNALES**

por

**Juan Manuel Alegre Avila**

Seminario de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria

**SUMARIO:** I. PRELIMINARES: JUSTIFICACION DE LA MATERIA Y OPORTUNIDAD DE SU TRATAMIENTO.—II. EL SISTEMA DE FUENTES EN MATERIA DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES: 1. EL NUEVO MARCO LEGISLATIVO. 2. LA INCIDENCIA DEL REAL DECRETO LEGISLATIVO DE 18 DE ABRIL DE 1986 EN EL ESQUEMA DE DELIMITACIÓN COMPETENCIAL BASES-DESARROLLO EN MATERIA DE BIENES LOCALES. 3. EL REGLAMENTO DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES Y SU CONSIDERACIÓN COMO PIEZA CENTRAL DEL NUEVO RÉGIMEN LEGAL DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES. SU CARÁCTER BÁSICO DESDE LA PERSPECTIVA DEL ARTÍCULO 149, 1, 18, DE LA CONSTITUCIÓN. 4. EXCURSO: LA COMPETENCIA DEL ESTADO PARA DICTAR EL RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LOS BIENES DE TODAS LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO DERIVADAS DEL ARTÍCULO 149, 1, 18, DEL TEXTO CONSTITUCIONAL.—III. ALGUNAS CONSECUENCIAS DEL CARACTER BASICO DEL TEXTO RE-FUNDIDO Y DEL REGLAMENTO DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES: EN PARTICULAR, EL DESLINDE ADMINISTRATIVO Y LA AUTORIZACION PARA ENAJENAR BIENES DE LAS CORPORACIONES LOCALES.—IV. LA CONFIGURACION

## DE LOS BIENES COMUNALES COMO BIENES DE DOMINIO PUBLICO. CRITICA DEL REGIMEN DE APROVECHAMIENTO.—V. CONCLUSION.

### I. PRELIMINARES: JUSTIFICACION DE LA MATERIA Y OPORTUNIDAD DE SU TRATAMIENTO

En 1974, dentro de un «Curso sobre Derecho y Propiedad Forestal», organizado por la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes de Madrid, el Profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA pronunciaba una conferencia bajo el título *Las formas comunitarias de propiedad forestal: montes comunales y vecinales y su posible proyección futura*, luego incluido en el volumen colectivo *Conferencias sobre Derecho y propiedad forestal*, Madrid, 1976, páginas 177 a 205. El texto escrito de dicha conferencia apareció también incorporado al *Anuario de Derecho Civil*, en su número 29 (1976), II, páginas 281 a 307. Diez años después, en 1986, y propiciada por una editorial de su tierra, acaba de ver la luz la reedición de este trabajo, al que su autor ha añadido un epílogo con objeto de acomodarlo a la nueva situación instaurada por las innovaciones legislativas más importantes acaecidas desde la fecha de su primitiva versión (1).

La conveniencia y oportunidad de tal reedición resultan justificadas de por sí, sin necesidad de mayor ponderación, máxime en un momento en que la normativa estatutaria debe comenzar a rendir

---

(1) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura*, con un epílogo sobre *El nuevo régimen legal y el caso de Cantabria*, Ediciones de Librería ESTUDIO, Santander, 1986, 59 págs.

Estas innovaciones legislativas a que aludo en el texto se centran, básicamente, en las modificaciones que, desde una vertiente competencial, ha supuesto la instauración de la organización políticamente descentralizada del Estado autonómico, que el autor refiere, en particular, a la regulación contenida en el Estatuto de Autonomía de Cantabria, y más recientemente, la promulgación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local de 1985, quicio del nuevo Régimen local surgido a raíz de los planteamientos que sobre la autonomía de los Entes locales ha introducido el texto constitucional.

Con motivo de la publicación en el *Anuario de Derecho Civil* del año 1976 de la versión inicial del trabajo del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO escribió una extensa nota acerca del mismo, que apareció bajo el epígrafe «Entorno a los bienes comunales», dentro del número 84 (1977) de la *Revista de Administración Pública*, págs. 429 a 439, luego integrado junto con otros trabajos del propio MARTÍN-RETORTILLO en su libro *Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, 1980, páginas 149 a 160.

sus primeros frutos, especialmente en una faceta tan vinculada a los intereses económicos, sociales y culturales más inmediatos de los territorios autonómicos, cual es ésta de las formas comunitarias de explotación por parte de las agrupaciones vecinales; formas comunitarias desarrolladas y consolidadas a través de los siglos y que ahora, en la nueva coyuntura política y administrativa, ofrecen un terreno idóneo para desplegar, mediante la puesta en marcha de fórmulas jurídicas imaginativas y superadoras del evidente anquilosamiento en que aquéllas se hallaban ancladas, todas sus reales virtualidades y potencialidades (2).

El estudio del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA viene acotado, como se desprende del título del mismo, por la remisión al régimen de aprovechamiento y utilización de los patrimonios colectivos forestales; patrimonios caracterizados en el plano jurídico-formal por la atribución de su titularidad a las agrupaciones comunales o vecinales en cuanto núcleos sociales, independientemente de toda referencia a la Entidad administrativa local bajo la que aquéllas se hallen englobadas (3).

(2) Resulta curioso constatar cómo a pesar de la pervivencia en el actual territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de estos modelos de explotación colectiva, el Estatuto de Autonomía de la misma no contiene mención alguna a los aprovechamientos forestales en mano común o, más ampliamente, a los aprovechamientos comunales, no obstante lo cual GARCÍA DE ENTERRÍA entiende transferida a la Comunidad Autónoma la competencia sobre «montes vecinales en mano común», como englobada en el título «Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos. Espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña», que se contiene en el artículo 23, 1, del texto estatutario (págs. 57 a 59 de la obra citada).

(3) En este sentido, la Ley de Montes Vecinales en Mano Común de 1980. Este dato de la atribución formal de los referidos patrimonios colectivos al conjunto vecinal, al margen del Ente local que aglutine a sus integrantes, va a explicar la nítida separación que hoy puede predicarse de aquellos bienes respecto de los bienes comunales, formalmente atribuidos a la titularidad de los Municipios. Esta separación no es sino el punto final de una evolución histórica que, ligada a los planteamientos del colectivismo agrario, va a contemplar como uno de sus hitos decisivos la vasta operación desamortizadora y su incidencia en los bienes de los pueblos (cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura*, op. cit., págs. 11 a 35).

Bienes de los pueblos que si en un principio aparecían como una masa patrimonial indiferenciada, cuyo titular no era otro que el común de los vecinos, va a conocer un progresivo proceso de diferenciación por mor de la aparición del Municipio como Entidad dotada de personalidad jurídica y no ya como mero órgano de representación y gestión de los intereses patrimoniales de los vecinos. Como conclusión de esta evolución señala GARCÍA DE ENTERRÍA la definitiva «desadministrativización» de los patrimonios en mano común que hoy regula la Ley 55/1980, de 11 de noviembre (en este sentido, el art. 83 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local) (op. cit., página 51).

En sentido análogo al propuesto por GARCÍA DE ENTERRÍA, J. J. FERNÁNDEZ GARCÍA: «Montes vecinales en mano común», *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 44 (1984), págs. 745 y sigs., donde estudia la doctrina y la jurisprudencia más

Pues bien, la reedición de este trabajo en torno a una de las facetas o vertientes que configuran el complejo del régimen de bienes de las colectividades locales puede constituir una ocasión propicia para reflexionar acerca de algunos de los aspectos que conforman al régimen jurídico-administrativo del patrimonio de las Entidades locales.

Porque ha de notarse que si bien este régimen es tributario en gran medida de los planteamientos que habían consolidado la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 y, sobre todo, el Reglamento de Bienes de las Entidades locales de 27 de mayo de 1955, la normativa actualmente vigente ha introducido algunas variantes de notable interés en el orden sustantivo, circunstancia a la que ha de añadirse la consideración del contexto general proporcionado por el marco autonómico y la eventual incidencia de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en punto a perfilar de modo definitivo el conjunto normativo regulador de los bienes de las Provincias y los Municipios.

Es, pues, a la consideración de estos básicos extremos, y en especial al estudio del sistema de fuentes en materia de bienes de las Entidades locales que han implantado los recientes textos positivos reguladores del Régimen local, hacia los que se dirige la atención de las siguientes páginas.

---

relevantes acerca, entre otros extremos, de la titularidad de estos bienes, pronunciándose en sus conclusiones por el carácter estrictamente privado de los mismos (pág. 768). (Por cierto, y dicho sea marginalmente, no deja de sorprender la ausencia de toda referencia en este trabajo de FERNÁNDEZ GARCÍA al estudio del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, por supuesto en su versión inicial).

Como postura discrepante de las indicadas puede señalarse la de A. GUAITA MARTORELL, quien indica cómo a pesar de tratarse los montes vecinales en mano común, primero en la Ley de 27 de julio de 1968 y actualmente con la de 10 de noviembre de 1980, de propiedades civiles de Derecho privado, no puede en absoluto prescindirse de los marcados rasgos jurídico-administrativos que caracterizan su régimen jurídico: *Derecho administrativo. Aguas, montes, minas*, Ed. CIVITAS, Madrid, 1984, páginas 300-302.

Con anterioridad, y bajo la vigencia de la Ley de 1968, siquiera sea por la no muy afortunada redacción que se contenía en su artículo 1, que condicionaba la titularidad por las agrupaciones vecinales de los montes en mano común al requisito de su no constitución formal en Entidades municipales, A. NIETO no llegó a pronunciarse acerca de la exclusiva titularidad de estos patrimonios por parte de dichas agrupaciones. Confróntese «La Ley de Montes Vecinales en Mano Común de 27 de julio de 1968», en *Revista de Administración Pública*, núm. 57 (1968), págs. 351 y sigs.

## II. EL SISTEMA DE FUENTES EN MATERIA DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

### 1. EL NUEVO MARCO LEGISLATIVO

Como decía hace un momento, la vigente normativa reguladora del Régimen local ha incidido, alterándolo profundamente y a partir del nuevo esquema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el sistema de fuentes en materia de bienes de las Entidades locales. Con objeto de intentar una primera aproximación al tema propuesto conviene reproducir en este momento la regulación en que se contiene dicho sistema.

En este sentido, el artículo 5, D), de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local, de 2 de abril de 1985 (en adelante LRBRL), establece que los bienes de las Entidades locales se rigen:

- a) En primer término, por la propia LRBRL.
- b) Por la legislación básica del Estado que desarrolle el artículo 132 de la Constitución.
- c) Por la legislación de las Comunidades Autónomas.
- d) Por las Ordenanzas propias de cada Entidad local.

Por su parte, el Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local (en adelante TR), regula en el Capítulo 1.º de su Título VI los bienes de las Entidades locales (arts. 74 a 87), en tanto que por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades locales (en adelante RBEL), cuyo artículo 1, 2, contempla el sistema de prelación de fuentes en esta materia, que se configura del modo siguiente:

- a) La legislación básica del Estado sobre Régimen local.
- b) La legislación básica del Estado que regule el régimen jurídico de los bienes de las Administraciones públicas.
- c) La legislación dictada por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.
- d) En defecto de la legislación señalada en los anteriores apartados, la legislación estatal no básica en materia de Régimen local y bienes públicos.
- e) Las Ordenanzas de cada Entidad local.
- f) Supletoriamente, los bienes de las Entidades locales se re-

gulan por las restantes normas de los ordenamientos jurídicos administrativo y civil.

g) En todo caso, el Derecho estatal se aplica de conformidad con el artículo 149, 3, de la Constitución.

La ordenación que prevén los preceptos que acaban de reseñarse no deja de suscitar interrogantes desde la perspectiva del sistema de distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas, que si bien, por lo que se refiere a aquellas Comunidades Autónomas que no poseen competencias normativas en materia de Régimen local y que, en consecuencia, no pueden afectar a la regulación contenida en la legislación estatal sobre bienes de las Entidades locales, no plantea problema alguno, habida cuenta la aplicabilidad directa y sin condicionantes de la LRBRL, TR y RBEL, no ocurre lo propio con aquellas otras que sí pueden desplegar su legislación sobre aspectos concretos de la regulación de los bienes locales, modificando y alterando determinados extremos contenidos en la normativa anteriormente señalada.

Las aludidas circunstancias imponen, por consiguiente, un detenido análisis del concreto alcance y significado que los textos mencionados, LRBRL, TR y RBEL, tienen para las Comunidades Autónomas de primer grado o de acceso inmediato a la autonomía plena. En otros términos, se trata de determinar el grado de vinculación de aquellas normas en orden a precisar si es viable constitucionalmente una eventual regulación por parte de las Comunidades Autónomas que se aparte sustancialmente de los aspectos que contemplan el TR y el RBEL, puesto que, como puede fácilmente comprenderse, la Ley de 2 de abril de 1985 se aplica directamente en virtud de su carácter de normativa estatal básica (a efectos del artículo 149, 1, 18, de la Constitución).

## 2. LA INCIDENCIA DEL REAL DECRETO LEGISLATIVO DE 18 DE ABRIL DE 1986 EN EL ESQUEMA DE DELIMITACIÓN COMPETENCIAL BASES-DESARROLLO EN MATERIA DE BIENES LOCALES

La cuestión que nos proponemos examinar en este epígrafe es, justamente, de qué modo incide el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local sobre la, por otro lado, parca e insuficiente, regulación que a propósito de los bienes locales se contiene en el texto básico de 2 de abril de 1985;

cuestión que, insisto una vez más, ha de contemplarse a la luz de las competencias legislativas de las Comunidades de primer grado y la influencia de aquél en la conformación del exacto *quantum* competencial de dichas Comunidades Autónomas sobre los bienes de las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial. Dicho de otro modo, si la regulación contenida en el TR posee carácter meramente supletorio de la que puedan ir dictando las Comunidades Autónomas, como, en principio, pudiera deducirse a la vista de la LRBRL, o, por el contrario, y anticipo que ésta es la tesis que, en mi opinión, va a marcar decisivamente el sistema de fuentes de los bienes locales, si en el mismo se contemplan regulaciones que deban imponerse con carácter igualmente básico a las Comunidades Autónomas.

En este sentido, y con independencia de la propia regulación sustantiva acerca de los bienes de las Entidades locales que se contiene en la Ley de 2 de abril de 1985 (arts. 79 y sigs.), hemos de señalar que la normativa básica (en el sentido del art. 149, 1, 18, de la Constitución) sobre Régimen local no se localiza, única y exclusivamente, en el propio texto de la LRBRL. Veamos en qué se funda esta afirmación.

Como es sabido, el Real Decreto legislativo de 18 de abril de 1986 se ha dictado en uso de la autorización conferida por la Disposición Final Primera, en relación con la Disposición Derogatoria, de la LRBRL, que habilitó al Gobierno para refundir en un solo texto las disposiciones legales que hubieran de continuar vigentes con posterioridad a la entrada en vigor de la LRBRL.

Pues bien, el Real Decreto legislativo 781/1986, interpretando la Disposición Transitoria Primera de la LRBRL, ha extendido el carácter de básicos y, por tanto, de ineludible observancia para todas las Comunidades Autónomas, a algunos de los extremos recogidos en el propio Texto Refundido. En concreto, y en materia de bienes de las Entidades locales, la Disposición Final Séptima, 1, b) del mismo señala que el carácter básico de los preceptos que se recogen en su Título VI (cuyo Capítulo 1.º se refiere a los bienes) habrá de inferirse conforme a su naturaleza o en atención a lo que disponga la legislación estatal vigente en la materia de que se trata (4).

---

(4) En general, acerca del concepto de bases y de desarrollo de las mismas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, *vid.* el informe que sobre el Tribunal Constitucional español presentó el Magistrado de éste y hoy Presidente del mismo, don FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, con motivo de la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, celebrada en Madrid en octubre de 1964, y cuyas ponencias han

A la hora de enjuiciar críticamente este precepto no puede por menos de ponerse en cuestión la constitucionalidad de dicha Disposición Final Séptima, que en realidad viene a distorsionar la funcionalidad del binomio bases-desarrollo e introducir un elemento de confusión a la hora de delimitar con precisión cuál sea la normativa de inexcusable respeto por las Comunidades Autónomas que tienen facultades legislativas para desarrollar las bases de la Ley Reguladora del Régimen local de 2 de abril de 1985; esto al margen de la defectuosa técnica legislativa utilizada, que en lugar de concretar qué artículos del Texto Refundido se consideran básicos [como respecto de otras materias en aquél reguladas hace el apartado a) de la propia Disposición Final 7, 1, del Real Decreto legislativo 781/1986], se limita a señalar que dicho carácter básico habrá de inferirse de la naturaleza de los mismos o incluso que tienen el carácter de básicos aquéllos que señale la legislación estatal vigente sobre la respectiva materia. Si, como ha señalado el Tribunal Constitucional, no es preciso que las bases sean formuladas como tales, sino que éstas son las que «racionalmente se deducen de la legislación vigente» (Sentencia de 28 de julio de 1981), parece claro que esta afirmación va derechamente encaminada a proporcionar una respuesta adecuada a la situación representada por la legislación preconstitucional, por lo que, en buena técnica legislativa, las Leyes que se dicten vigente la Constitución deben especificar cuáles de sus preceptos tienen la consideración de básicos a efectos del artículo 149, 1, de la Constitución (en este sentido, el art. 1, 3, de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 2 de agosto de 1984), sin que sea de recibo la remisión que el propio legislador efectúe a la naturaleza de los preceptos para inferir su carácter de normación básica o no.

Por otro lado, y en este mismo orden de ideas, la referencia que hace la Disposición Final 7, 1, b), TR a lo que disponga la legislación estatal vigente en la respectiva materia es una evidente tautología, pues aquélla no puede ser otra que la contenida, en materia de bienes de las Entidades locales, en la propia LRBRL, y, en su caso, en el TR, interpretación ésta que es la única congruente, en mi opinión, con la lógica del régimen de articulación bases-desarrollo en

---

sido recogidas en el volumen colectivo *Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías Territoriales*, Centro de Estudios Constitucionales-Tribunal Constitucional, Madrid, 1985, en concreto págs. 190-196, por lo que se refiere al tema específico de las normas básicas.



materia de Régimen local, so pena de extender desmesuradamente el ámbito de lo básico a aspectos no comprendidos en la LRBRL (5).

En último término, lo que interesa retener, de cara a comprender el alcance que el Real Decreto legislativo de 18 de abril de 1986 tiene en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre bienes de las Entidades locales, es que la operación efectuada por la repetida Disposición Final 7, 1, TR trae causa del tenor de la Disposición Transitoria Primera LRBRL, que al hacer referencia a las disposiciones que el Gobierno debía refundir al amparo de la autorización contenida en su Disposición Final Primera, señala que aquéllas constituían «la legislación del Estado transitoriamente aplicable en los términos de los diferentes apartados de su artículo 5, teniendo, en consecuencia, según los diversos supuestos en él contemplados, el carácter de normativa estatal *básica* o, en su caso, supletoria de la que puedan ir aprobando las Comunidades Autónomas». Es decir, que la LRBRL es consciente de que la operación definidora de las bases del Régimen local no concluyó al dictarse la propia LRBRL, sino que quedaba diferida hasta la publicación del TR de las disposiciones legales vigentes, momento en el que, por lo que se refiere a los bienes de las Entidades locales, tampoco es factible conocer con seguridad cuál constituye la normativa básica, dada la redacción, como hemos comprobado, de la repetida Disposición Final Séptima, 1, b), TR de 18 de abril de 1986. Redacción desafortunada y fuente de inagotables conflictos tan pronto como las Comunidades Autónomas con capacidad para ello pretendan establecer una regulación propia sobre el régimen de los bienes de las Entidades locales (6).

---

(5) Obsérvese que, en este sentido, la dicción de la Disposición Final 7, 1, b), no parece dejar dudas acerca de cuál sea su alcance, por cuanto no condiciona el carácter básico de algunos preceptos del Texto Refundido no incardinados directamente en la LRBRL a una eventual modificación de los criterios que sobre la materias contempladas sufra la legislación estatal (efecto «desplazamiento» de las bases estatales), como consecuencia, v.gr., de la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, operación perfectamente válida (así, a título de ejemplo, el Real Decreto legislativo 931/1986, de 2 de mayo, que modifica la Ley de Contratos del Estado para adaptarla a las directivas de la CEE, texto dictado al amparo de la Ley de Bases de 27 de diciembre de 1985), sino que supedita dicho carácter básico a lo que en cada momento pueda disponer la legislación del Estado en relación con lo preceptuado en el propio Texto Refundido.

(6) Esta consecuencia puede verse agravada desde el momento que el grado de vinculación del Reglamento de Bienes para las Comunidades Autónomas de primer grado no es fácilmente discernible, si pensamos en que incardinado en el propio Texto Refundido, que desarrolla a nivel reglamentario, el carácter básico o no de sus preceptos habrá de inferirse «conforme a su naturaleza», como expresa la tan citada Disposición Final 7, 1, b), del Texto Refundido.

3. EL REGLAMENTO DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES  
Y SU CONSIDERACIÓN COMO PIEZA CENTRAL DEL NUEVO RÉGIMEN  
LEGAL DE LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES. SU CARÁCTER  
BÁSICO DESDE LA PERSPECTIVA DEL ARTÍCULO 149, 1, 18,  
DE LA CONSTITUCIÓN

He aquí, por consiguiente, desde la perspectiva estricta de la regulación sobre Régimen local, una primera dificultad de indudable envergadura en orden a concretar las fuentes normativas del régimen de los bienes de las Entidades locales. Dificultad que adquiere una nueva dimensión de resultados de la confrontación de los artículos 5, D, a), LRBRL, y 1, 2, b), RBEL, por cuanto, e insistimos una vez más en ello, el aspecto verdaderamente problemático implicado en esta cuestión hace referencia a la incidencia que la legislación general del Estado sobre bienes, cualquiera que sea el régimen jurídico de éstos, puede tener a la hora de precisar las fuentes normativas del patrimonio de los Entes locales, una vez más por referencia a las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas que puedan afectar a dicho patrimonio.

En efecto, el apartado a) del artículo 5, D, LRBRL señala que los bienes de las Entidades locales se rigen «por la legislación básica del Estado que desarrolle el artículo 132 de la Constitución», en tanto que el artículo 1, 2, b), RBEL contiene una fórmula diferente, al aludir a «la legislación básica del Estado reguladora del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones públicas»; formulaciones que, no obstante su diverso tenor, no conllevan una diversidad de consecuencias jurídicas en el sentido que tendremos ocasión de exponer.

El artículo 132 del texto constitucional contiene, como es conocido, en su primer párrafo, una remisión a la Ley para que ésta regule el régimen jurídico de los bienes de dominio público, que habrá de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como el sistema de desafectación de dichos bienes, señalando en su párrafo segundo qué bienes forman parte del dominio público estatal y conteniendo, finalmente, en su apartado 3, una referencia al Patrimonio del Estado y al Patrimonio Nacional. Artículo 132 que ha venido a consagrar, como es perceptible, a nivel constitucional la *summa divisio* entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales (7), al tiempo que prevé

---

(7) A esta recepción por la Constitución de conceptos eminentemente doctrinales

para los primeros un régimen jurídico básico (inalienabilidad, imprescriptibilidad...) del que en ningún caso podrá prescindir la Ley reguladora de aquéllos.

Por tanto, y a la vista de estos presupuestos, conviene ahora preguntarse acerca de la viabilidad del artículo 132 como fuente constitucional de la que dimane, en los términos del artículo 1, 2, b), RBEL, «la legislación básica del Estado reguladora del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones públicas», única posibilidad, en mi opinión, de subsumir el precepto reglamentario en la formulación del artículo 5, D, a), LRBRL, que alude, como hemos notado, al artículo 132 del texto constitucional. Dicho en otras palabras y formulado de modo interrogativo: ¿Constituye el artículo 132 de la Constitución título bastante que ampare al Estado para que pueda imponer los aspectos básicos (hay que entender, en el sentido del art. 149, 1, del texto constitucional) de su regulación sobre régimen jurídico de los bienes a todas las Administraciones públicas y, por ende, pueda erigirse en fuente del sistema normativo de los bienes locales? O, de otro modo, ¿puede localizarse en el artículo 132 de la Constitución un título jurídico que, desde la vertiente competencial de los artículos 148 y 149 de la Constitución, habilite al Estado para dictar la legislación básica reguladora del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones públicas? A estos interrogantes trataremos de dar cumplida respuesta seguidamente.

Como es constante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la reserva de Ley que en el artículo 132, como en otros preceptos del texto constitucional, se contiene no supone un título habilitante desde la óptica del reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas, ya que una Ley de estas últimas cubre dicha reserva de Ley, siempre que se haya dictado, como es obvio, en el ámbito de sus competencias, por lo que, en principio, no puede afirmarse que este artículo 132 confiera al Estado la potestad para regular el régimen jurídico integral de los bienes de dominio público, con independencia de la Administración titular de los mismos. En este sentido resulta fundamental, por su meridiana claridad, la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/1982, de 27 de julio, en cuyo FJ 1 se

---

(dominio público, patrimonio del Estado, desafectación) se ha referido, en términos críticos, L. MARTÍN-RETORTILLO, insistiendo en el riesgo de esclerotizar conceptos y construcciones ajenos a la flexibilidad que debe imperar en la redacción de los textos constitucionales: *Materiales para una Constitución*, Akal Editor, Madrid, 1984, páginas 321-328.

afirma que el «artículo 132 de la Constitución no es ciertamente una norma atributiva de competencia, sino una reserva de Ley, es decir (...), un mandato al legislador».

Lo único que contiene, pues, el artículo 132 es la obligatoriedad, para cualquier regulación del patrimonio de cualesquiera Administraciones públicas, de la distinción entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales; regulación que ha de partir del régimen mínimo e inexcusable que contempla su apartado primero (8).

Por otro lado, si esto resulta claro para los bienes de dominio público, lo es aún más cuando se toman en consideración los bienes patrimoniales. El artículo 132, 3, de la Constitución alude al *patrimonio del Estado* y es evidente que la Ley reguladora de su administración, defensa y conservación no puede ser otra que la Ley estatal. Cuestión distinta, en éste como en el caso de los bienes de dominio público, es la vinculación a que están sometidas las Comunidades Autónomas por mor de la regulación que establezca el Estado para sus bienes de dominio público y patrimoniales, y, sobre todo, si aquella regulación puede incardinarse en algún título competencial concreto con virtualidad suficiente para imponerse, globalmente o en sus aspectos básicos, a la normativa que las Comunidades Autónomas puedan dictar en esta materia.

Sabido es, en este sentido, que la Ley del Patrimonio del Estado de 1964 constituye a nivel estatal el verdadero Código de los bienes

---

(8) Incluso pudiera sostenerse que el Estado dispone, de entre la relación de competencias que con carácter exclusivo le atribuye el artículo 149, 1, CE, de un título específico que le permite imponer la distinción y regulación de los bienes de dominio público y de los patrimoniales. Tal título estaría constituido por el artículo 149, 1, 8, que asigna al Estado como competencia exclusiva la legislación civil. En la medida que la distinción entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales se contiene en los artículos 338 y siguientes del Código Civil, pudiera concluirse en la sujeción del régimen jurídico de los bienes de todas las Administraciones públicas a las prescripciones incluidas en aquél.

Esta es la tesis que se desprende de la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional 58/1982, al señalar con claridad el necesario respeto a la legislación civil del Estado por parte de las Comunidades Autónomas con ocasión del establecimiento de la dicotomía entre bienes demaniales y patrimoniales en la regulación de sus propios bienes.

Ahora bien, el Código Civil se limita casi exclusivamente a prever la distinción entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales, no regulando un régimen jurídico sustantivo para los primeros, en línea con el ya señalado por la doctrina carácter residual del dominio público en dicho texto legal, siguiendo en este punto la literalidad del *Code français*, que tampoco regulaba explícitamente la inalienabilidad e imprescriptibilidad de dicho dominio. En este sentido, el artículo 132 de la Constitución presenta, respecto de los artículos 338 y siguientes del Código Civil, la ventaja de contemplar expresamente las notas que tradicionalmente se han venido considerando como típicas del dominio público. Por tanto, resulta menguada la utilidad de tal título específico desde la perspectiva que contemplamos ahora.

patrimoniales del Estado, no obstante la referencia que hace (artículos 113 y sigs.) a los bienes de dominio público, referencia que, en cuanto expresiva de la inequívoca vocación de normación integral del entero patrimonio del Estado, deja traslucir las dificultades para determinar con nitidez los contornos de la separación entre bienes dominiales y bienes patrimoniales (trasunto de la famosa escala de la demanialidad de DUGUIT), y que en cuanto regulación básica de los bienes del Estado puede configurarse, de igual modo, como regulación básica de los bienes de todas las Administraciones públicas y no sólo de la del Estado.

Pues bien, de admitirse lo anterior, y a tenor del anclaje constitucional que parece ofrecer el artículo 132, puede entenderse que la legislación básica reguladora del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones públicas, a que aluden los artículos 5, D, a), LRBRL, y 1, 2, b), RBEL no es otra que la Ley del Patrimonio del Estado y la propia normativa que establece el RBEL, que, en cuanto a sus aspectos básicos o fundamentales [recuérdese aquí el sentido de la Disposición Final 7, 1, b), TR de 18 de abril de 1986], constituye la regulación de los bienes de los Entes locales, que, junto con los artículos 79 y siguientes LRBRL y los artículos 74 y siguientes TR (en sus preceptos de carácter básico), suponen el núcleo esencial de la normativa reguladora del patrimonio de las Entidades locales. La dificultad, pues, se traslada a determinar casuísticamente qué artículos del RBEL tienen, en este sentido, la consideración de básicos, a efectos de imponer su observancia por todas las Comunidades Autónomas, que en ningún caso podrán proceder a su modificación.

No obstante, y como ya se ha advertido, el punto débil de esta argumentación radica en la imposibilidad, al menos *a priori*, de aislar, de entre los que señalan los artículos 148 y 149 de la Constitución, un título competencial específico que faculte al Estado para imponer su regulación de los bienes de dominio público y de los patrimoniales con preferencia a la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas en materia de Régimen local, objeción que, sin embargo, es más aparente que real, puesto que este título competencial no puede ser otro que el propio artículo 149, 1, 18, esto es, la competencia para establecer el régimen jurídico básico de todas las Administraciones públicas, de modo que la operación efectuada por el artículo 5, D, a), LRBRL [y en idéntico sentido el 1, 2, b), RBEL] no es sino una remisión implícita a la normativa

en que actualmente se contiene el régimen jurídico de los bienes patrimoniales del Estado, la Ley del Patrimonio de 1964, así como, a través de la técnica de la remisión normativa, a las disposiciones de desarrollo de la LRBRL y el TR, esto es, al RBEL, que en cuanto tal constituye el verdadero Código de los bienes (dominiales, comunales y de propios o patrimoniales) de las Entidades locales.

En consecuencia, y ésta es la tesis que se propugna en este aspecto, con independencia del juicio que desde el punto de vista de la técnica legislativa utilizada merezca el texto de la Disposición Final 7, 1, b), TR, en relación con el sistema de fuentes en materia de patrimonio de las Entidades locales, tanto el TR (arts. 74 y sigs.) como el RBEL han de considerarse básicos a efectos de imponer su necesaria y directa observancia en todas las Entidades locales, prescindiendo del nivel de competencias que respecto de algunas de ellas posea la correspondiente Comunidad Autónoma.

En efecto, si se repasa el articulado del Capítulo 1.º del Título VI del Texto Refundido (arts. 74 a 87), no es fácilmente justificable la exclusión de algunos de sus preceptos de la consideración de básicos, en el sentido del artículo 149, 1, 18, de la Constitución: todos ellos contribuyen a vertebrar la coherencia del régimen jurídico de los bienes de las Entidades locales, a partir del presupuesto fundante de cada uno de ellos (distinción entre bienes de uso y de servicio público, régimen de aprovechamiento de los comunales y sistemas preferenciales de utilización y disfrute, desafectación de los mismos, régimen de enajenaciones, gravámenes y permutas, explotación de los patrimonios forestales...). Por su parte, el RBEL no constituye sino el desarrollo reglamentario de la LRBRL y del propio TR, que en cuanto tal puede considerarse igualmente básico en el sentido apuntado y, en consecuencia, de obligada aplicación en todas las Comunidades Autónomas (9).

---

(9) No parece, por consiguiente, que deba atribuirse excesiva trascendencia a la alteración que en el sistema de fuentes de los bienes locales ha introducido el artículo 1, 2, RBEL, respecto de lo dispuesto en el artículo 5, D, LRBRL, al hacer primar a la legislación no básica del Estado en materia de Régimen local y bienes públicos sobre las propias Ordenanzas locales, por cuanto el propio Reglamento de Bienes efectúa continuas remisiones a lo señalado en aquéllas, en especial a la hora de regular el sistema de aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, y en segundo lugar, y decisivamente, porque la ordenación *ex* artículo 5, D, LRBRL tiene la virtualidad de señalar un esquema puramente secuencial en aquel sistema de fuentes, ya que la remisión que hace en su apartado a) a la legislación estatal que desarrolle el artículo 132 de la Constitución supone justamente la admisión del orden de prelación que aquélla establezca, en este caso el RBEL.

4. EXCURSO: LA COMPETENCIA DEL ESTADO PARA DICTAR EL RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LOS BIENES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO DERIVADA DEL ARTÍCULO 149, 1, 18, DEL TEXTO CONSTITUCIONAL

La competencia del Estado para establecer el régimen jurídico de los bienes de las Entidades locales resulta, a tenor de lo dicho, inquestionable, en cuanto aquella regulación no es sino uno de los extremos del entero régimen jurídico de la Administración local, competencia exclusiva en sus aspectos básicos del Estado, según el artículo 149, 1, 18, de la Constitución («bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas»).

La duda, como ya hemos señalado, a propósito del alcance de la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas para ordenar la regulación de ciertos aspectos de los bienes de las Entidades locales, se suscita con ocasión del tenor de los artículos de la legislación local referentes a este tema («legislación básica del Estado que desarrolle el art. 132 de la Constitución» o «legislación básica del Estado reguladora del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones públicas»), artículos cuya redacción hace pensar en una competencia exclusiva del Estado sobre bienes públicos dirigida a fijar las bases o régimen básico de éstos y con virtualidad suficiente para imponerse a todas las Administraciones públicas, incluidas las Comunidades Autónomas, cuya competencia sobre sus propios bienes se vería así vinculada a respetar aquel régimen básico establecido por el Estado.

El título habilitante de esta competencia exclusiva del Estado sobre el régimen jurídico de los bienes de las Administraciones públicas no puede ser otro que el artículo 149, 1, 18, CE, esto es, el régimen jurídico básico de todas las Administraciones públicas, dada la ausencia en este artículo 149, 1, de una referencia específica al régimen jurídico de los bienes públicos (dominiales y patrimoniales), ausencia que explica, por otro lado, la remisión al artículo 132 de la Constitución, que se contiene en el artículo 5, D, a), LRBRL 1985; remisión forzada y, en nuestra opinión, carente de eficacia por sí misma de no ubicarse, como decimos, la competencia para regular el régimen de los bienes públicos en el título más amplio del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

En consecuencia, debemos analizar ahora si el artículo 149, 1, 18, del texto constitucional posee fuerza expansiva suficiente como para

entender incluido en su ámbito la regulación del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones públicas. A estos efectos debe partirse de un texto ciertamente clarificador que se contiene en la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio. Dice así:

«Ni el uso de la expresión 'régimen jurídico' para designar sólo el procedimiento y el régimen de recursos en nuestra práctica legislativa es un criterio constante ni uniforme para todas las Administraciones públicas que permita inducir de él la voluntad inequívoca del constituyente ni, aunque lo fuera, podría aceptarse sin más esta interpretación sin apoyarla en otras razones que deriven directamente de la propia estructura constitucional. Tampoco puede afirmarse sin más que la expresión 'régimen jurídico de las Administraciones públicas' abarque 'en puridad todo el Derecho administrativo, cuya clave es la sumisión de la Administración al Derecho', y no porque de esta afirmación pudiera concluirse que tiene el Estado competencia para dictar bases sobre la organización de la Generalidad, pues manifiestamente la potestad para organizar las propias instituciones de autogobierno que consagra el artículo 9, 1, del Estatuto de Autonomía (de Cataluña) no podría verse, en modo alguno, afectada por ella, sino por el evidente motivo de que tal razón es en sí misma pura tautología reduccionista que restringe el Derecho administrativo a su 'clave' e identifica a ésta con las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (FJ 5) (10).

---

(10) La Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 se refiere también al alcance de la competencia del Estado *ex* artículo 149, 1, 18, desde la perspectiva de la organización administrativa. A pesar de su referencia a la Sentencia citada en el texto, de su contenido se deduce cierta separación respecto de la tesis sostenida en la Sentencia de 28 de julio de 1981. En concreto, en el FJ 38 de la misma se señalará lo siguiente:

«La expresión 'régimen jurídico' contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado este Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, y *ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas*».

Si en la Sentencia 32/1981 se afirmaba explícitamente que el Estado no tiene competencia para dictar las bases sobre la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma, pues la potestad para organizar sus propias instituciones de gobierno corresponde a la propia Comunidad Autónoma, en esta Sentencia de 5 de agosto de 1983 se va a sostener, por el contrario, que el artículo 149, 1, 18, de la Constitución ampara incluso «la regulación básica de la organización de todas las Administra-



Doctrina importante la sentada por el Tribunal Constitucional de cara a delimitar el ámbito de la expresión «régimen jurídico básico de las Administraciones públicas», si bien la definitiva concreción de dicho ámbito debe ser resultado de una ulterior labor interpretativa, que ha de partir, en todo caso, de la previa reducción negativa llevada a cabo por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, el régimen jurídico básico de las Administraciones públicas no puede identificarse única y exclusivamente con el régimen procedimental y de recursos, de modo que excluida esta interpretación minimalista, la competencia exclusiva del Estado se extendería a otros aspectos distintos de los mencionados.

Pero, por otro lado, y en segundo lugar, tampoco puede asimilarse el régimen jurídico de las Administraciones públicas con el entero Derecho administrativo, puesto que en tal caso, y por reducción al absurdo, tal competencia estatal acabaría por subsumir en su contenido el conjunto de competencias relacionadas en los artículos 148 y 149 de la Constitución.

La determinación, pues, del contenido de la expresión «régimen jurídico básico de las Administraciones públicas» ha de tomar en consideración las precisiones anteriores con objeto de hallar una interpretación que extraiga del citado artículo todas sus virtualidades, pero sin que ello suponga, correlativamente, un vaciamiento de contenido de los demás títulos competenciales. En este sentido, debemos preguntarnos por la razón que explica la concreta atribución al Estado de la competencia para regular el régimen jurídico básico de las Administraciones públicas, como medio más idóneo para definir el ámbito material, que institucionalmente debe quedar englobado en dicho artículo 149, 1, 18, del texto constitucional.

Si, en términos generales, puede afirmarse que las competencias que el artículo 149, 1, CE entiende de la exclusiva competencia del Estado tienden a «asegurar la existencia de un núcleo irreductible e inderogable de competencias asignadas al nivel central», en virtud del «carácter necesario, permanente e intangible de la titularidad de la(s) misma(s) en el Estado», como arbitrio técnico tendente a asegurar y mantener la unidad del sistema jurídico-político en su conjunto (11), tal aserto es, si cabe, más relevante aún a la luz de la

---

ciones públicas», evolución de criterio que muestra las enormes potencialidades contenidas en el artículo 149, 1, 18, cuyo epígrafe «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» es susceptible de ser interpretado con mayor o menor amplitud.

(11) Acerca del significado de las competencias exclusivas del Estado como resor-

contemplación del artículo 149, 1, 18, CE, cuya finalidad no es otra que posibilitar la necesaria unidad del ordenamiento jurídico a partir de sus elementos estructurales o fundantes, esto es, los que se refieren al modo de ser o configurarse de las Entidades llamadas a ser el soporte jurídico y material de las prestaciones y servicios concretos en que, en último término, se traducen las competencias. Me refiero, como puede comprenderse, a las Administraciones públicas.

En efecto, el artículo 149, 1, 18, de la Constitución no contempla propiamente una competencia sustantiva o sectorial, a diferencia de lo que ocurre con los párrafos anteriores y posteriores del mismo artículo 149, 1. Aquél no se refiere, por tanto, a un determinado ámbito de actuación material asignado a uno u otro nivel, central o autonómico, en función de las reglas de repartición de atribuciones que en cada caso prevea, sino que su objeto es la Administración pública en cuanto organización compleja destinada a servir, de acuerdo con los criterios que marca el artículo 103, 1, del texto constitucional, los intereses generales, a cuya satisfacción se instrumentan las diferentes competencias de los artículos 148 y 149 CE. De ahí que los distintos títulos englobados en el párrafo 18 del artículo 149, 1, de la Constitución no tengan sino un denominador común, un único punto de referencia: las Administraciones públicas.

Así, tanto el régimen estatutario de los funcionarios públicos, como el procedimiento administrativo, el instituto de la expropiación forzosa o de la responsabilidad patrimonial, o las figuras de los contratos y las concesiones administrativas, no constituyen sino otras tantas piezas esenciales o eslabones básicos del engranaje total que son las Administraciones públicas, el instrumental jurídico que les va a permitir desplegar, *in concreto*, el conjunto de facultades vicarialmente orientadas a dar adecuado desarrollo a las competencias que tienen atribuidas y, por ende, a cumplir con los intereses generales, a que se refiere el artículo 103, 1, CE, como parámetro rector de carácter finalista de toda la actividad administrativa.

A su vez, estos elementos, aisladamente considerados, resultan dotados de coherencia interna, trabados lógicamente, a la luz del

---

tes necesarios de la construcción unitaria del edificio jurídico-constitucional en un Estado compuesto, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5 (1982), págs. 63 y sigs., estudio incorporado a su libro *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Ed. CIVITAS, Madrid, 1985, págs. 119 y sigs. Las citas concretas en página 71 de la primera de las ediciones citadas (137 de la segunda).

epígrafe con que se abre este párrafo 18 del artículo 149, 1, CE, el régimen jurídico básico de las Administraciones públicas, régimen jurídico que no es sino la expresión normativa de la posición institucional de las Administraciones públicas, los caracteres que definen su *status* de personas jurídicas privilegiadas, dotadas de poderes y prerrogativas exorbitantes y orientadas a servir finalistamente las competencias que aseguren la satisfacción de los intereses generales. Obviamente, aquella posición institucional de las Administraciones públicas no queda definida sólo en términos de exorbitancia del régimen común de los ciudadanos, en términos de *puissance publique*, por utilizar la terminología de M. HAURIOU, sino que es posible también su sujeción a las reglas y esquemas del Derecho privado, aun cuando dicha sujeción no haga sin más equiparable su situación a la de los particulares; pero esto, bien se entiende, no es esencial a nuestro propósito.

Por tanto, la lógica del artículo 149, 1, 18, del texto constitucional es la de confiar en exclusiva al legislador estatal la regulación de todos aquellos extremos que se juzguen necesarios y adecuados para conformar jurídicamente la realidad de la Administración pública, que no otra cosa es establecer su régimen jurídico, sin que a estos efectos, como dice el Tribunal Constitucional en el FJ de la Sentencia 32/1981, que más arriba transcribimos, quepa identificar dicho régimen jurídico con los aspectos procedimentales y de recursos, sino antes bien, y desde la perspectiva constitucional, contemplar todos aquellos extremos relevantes que puedan verse implicados en el aseguramiento y garantía del mandato contenido en el párrafo 1 del artículo 103 del texto constitucional:

«La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.»

Por tanto, la expresión «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», que como título competencial se contiene en el artículo 149, 1, 18, CE, actúa de elemento aglutinante de las especificaciones que a continuación relaciona este precepto (procedimiento, régimen estatutario de los funcionarios, contratos, concesiones, expropiación forzosa, responsabilidad), que, en este sentido,

no son sino explicitaciones de aquel régimen jurídico. De lo cual se deducen, al menos, dos importantes consecuencias:

a) El carácter meramente enunciativo y no exhaustivo de la relación antes citada.

b) La posibilidad de entender comprendidas en el epígrafe «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» cualesquiera competencias que contribuyan a conformar el esquema institucional de las Administraciones públicas, esto es, la interpretación del «contenido inherente» (en una terminología conocida para nuestro Tribunal Constitucional) a la competencia régimen jurídico básico de las Administraciones públicas en un sentido ampliatorio y no estricto, operación ésta a la que presta cobertura dogmática la teoría de las competencias implícitas o de las materias conexas (12).

Pues bien, si se repasa detenidamente el conjunto de títulos competenciales, a que se contrae el párrafo 18 del artículo 149, 1, del texto constitucional, se advierte de inmediato que en el mismo se incluyen aquellas regulaciones que hacen referencia al estatuto jurídico de las personas al servicio de las Administraciones públicas, esto es, el conjunto de medios personales de éstas (régimen estatutario de sus funcionarios), el cauce o instrumento de actuación de los órganos administrativos (el procedimiento), los medios jurídicos básicos de que disponen las Administraciones públicas en su vertiente relacional (expropiación, contratos y concesiones) y, finalmente, y como garantía de los administrados y elemento equilibrador de los privilegios que definen el Derecho administrativo en cuanto Derecho estatutario de unas personas jurídicas cuyo régimen excede, por su exorbitancia, del común, el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas.

Por otra parte, y para completar el cuadro institucional de las Administraciones públicas, se impone la consideración de los recursos contencioso-administrativos, pero dicha referencia en el cuerpo del artículo 149, 1, 18, CE hubiera resultado superflua, toda vez que la Administración de Justicia es competencia exclusiva del Estado, según el artículo 149, 1, 5, del propio texto constitucional.

Ahora bien, de la relación a que acabamos de referirnos está

---

(12) Cfr. el análisis de estas categorías doctrinales y jurisprudenciales en S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Ed. CIVITAS, Madrid, 1982, págs. 377 a 383. Noción, en especial, la de competencias conexas que ya ha sido utilizada por el Tribunal Constitucional español en alguna ocasión (Sentencias de 13 de febrero y 22 de diciembre de 1981).

ausente toda mención al conjunto de medios materiales que constituye el soporte o sustrato de la actuación de las Administraciones públicas, es decir, los bienes, de dominio público o patrimoniales, de las mismas. ¿Significa esto que el régimen jurídico de los bienes de las Administraciones públicas no es competencia estatal, en el cuadro de compartición Estado-Comunidades Autónomas, y, en cuanto competencia de carácter residual, puede ser asumida por las Comunidades de primer grado en sus respectivos Estatutos, a tenor de la cláusula del artículo 149, 3, CE? En mi opinión, la respuesta debe ser claramente negativa. El régimen jurídico de los bienes de las Administraciones públicas no es sino uno de los aspectos (y no el menos trascendente, sin duda) de los que conforman el entero régimen de las Administraciones públicas, esto es, la regulación de éstas en cuanto organizaciones que sirven con objetividad los intereses generales, a cuyo efecto aparecen dotadas de un conjunto de rasgos caracterizadores que singularizan la especificidad de su posición institucional. Y, en esta medida, dado que la expresión «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» tiene un carácter omnicompreensivo, en el sentido apuntado, la enumeración de competencias expresas que se contiene en el artículo 149, 1, 18, CE no supone afirmar que el régimen jurídico de los bienes públicos está excluido de la lógica que anima este precepto, sino que, por el contrario, todos los argumentos apuntan en la dirección de entender incluida esta regulación, como contenido inherente a la misma, en la competencia más amplia y genérica del régimen jurídico básico de las Administraciones públicas. Cualquier interpretación restrictiva en este ámbito supondría una mutilación indebida del alcance del precepto constitucional.

En consecuencia, y a tenor del artículo 149, 1, 18, CE, el Estado tiene como competencia exclusiva el régimen jurídico básico de los bienes de *todas* las Administraciones públicas, como contenido que integra la competencia «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas». Por tanto, resulta innecesario acudir a un argumento tan forzado como el que se pretender hacer derivar del artículo 132 del texto constitucional, que sería así, en esta interpretación, el único título en que amparar la vinculación de las Comunidades Autónomas (y, en general, de todas las Administraciones públicas) a la regulación establecida por el Estado en materia de bienes públicos, y menos aún imponer tal vinculación a partir de

la normativa del Código Civil (arts. 388 y sigs.) en relación con la competencia del Estado sobre la legislación civil (art. 149, 1, 8, CE).

En suma, si el Estado tiene competencia para establecer el régimen jurídico básico de los bienes públicos, tal regulación básica (de inexcusable observancia para todas las Administraciones públicas, incluidas, por tanto, las Comunidades Autónomas) está constituida, por lo que se refiere a los bienes patrimoniales, por la Ley del Patrimonio del Estado de 1964, y en lo atinente a los bienes de dominio público, su régimen jurídico habrá de inducirse, con independencia de las prescripciones contenidas en el artículo 132 CE y en el Código Civil, de la legislación sectorial del Estado referida a concretos y determinados bienes de dominio público.

Por lo que se refiere, en especial, a las Administraciones locales, el régimen jurídico básico de los bienes públicos de las mismas está integrado, como ya nos consta, por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local, el Texto Refundido y el Reglamento de Bienes, en el sentido que hemos expuesto en epígrafes precedentes.

### III. ALGUNAS CONSECUENCIAS DEL CARACTER BASICO DEL TEXTO REFUNDIDO Y DEL REGLAMENTO DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES: EN PARTICULAR, EL DESLINDE ADMINISTRATIVO Y LA AUTORIZACION PARA ENAJENAR BIENES DE LAS CORPORACIONES LOCALES

El carácter básico del RBEL se ha afirmado, pues, en términos globales, a partir de la consideración del mismo, como desarrollo reglamentario de las prescripciones igualmente de carácter básico del TR referentes a los bienes que integran el patrimonio de las Entidades locales. Afirmación que resulta confirmada desde la perspectiva analítica de la regulación que en el mismo se contiene.

En efecto, aun cuando sean someras las referencias en el texto de la LRBRL [arts. 4, 1, d), y 82, relativas a las potestades de las Entidades locales de investigación, deslinde y recuperación posesoria, de las que, por cierto, no se encuentra mención en el TR de 1986], no puede negarse, en particular, que la normativa referida a las prerrogativas de las Entidades locales respecto de sus bienes (Sección 3.<sup>a</sup>, Capítulo III, Título I) participa por entero de aquella cualidad de regulación básica. Es esto lo que permite explicar que

ante el silencio de la LRBRL y del TR, la prescripción del artículo 70, 3, RBEL, esto es, la no admisión de interdictos contra las actuaciones de los Agentes locales en materia de recuperación de oficio de sus bienes dominiales o patrimoniales, deba considerarse enteramente aplicable en todas las Comunidades Autónomas, por constituir uno de los preceptos que vertebran la lógica del específico régimen jurídico de los bienes públicos y, en particular, de los bienes de las Entidades locales.

La inexplicable ausencia, tanto en la LRBRL como en el Real Decreto legislativo 781/1986 de un precepto análogo al artículo 403, 2, de la Ley de Régimen local de 1955, que excluía los interdictos contra las providencias administrativas de los Entes locales en materia de su competencia, precepto de carácter general cuya traducción más frecuente operaba, como puede comprenderse, en materia de recuperación posesoria, ha encontrado ahora su plasmación en un texto de carácter reglamentario y referido, en concreto, a este último extremo. Como digo, si el RBEL constituye la regulación básica en materia de bienes de Entidades locales, no será preciso acudir a la Ley de Procedimiento Administrativo (art. 103) para encontrar una habilitación de carácter legal (en virtud del título específico que respecto del procedimiento administrativo común representa el artículo 149, 1, 18, de la Constitución) que ampare el precepto reglamentario del 70, 3, RBEL. El fundamento constitucional de la prescripción contenida en este artículo es también el párrafo 18 del artículo 149, 1, de la Constitución, pero no en la referencia al procedimiento administrativo común, sino, como ya nos consta, al régimen jurídico de las Administraciones públicas, a través de la intermediación del artículo 5, D, a), LRBRL. La aplicabilidad general del artículo 103 de la Ley de Procedimiento Administrativo en el ámbito local puede sostenerse a partir de la misma obligatoriedad de la propia Ley de Procedimiento, salvo regulación expresa en contrario en la LRBRL (y por remisión de la misma en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales); pero no es necesario acudir a este argumento para defender la plena vigencia en todas las Entidades locales, cualquiera que sea la Comunidad Autónoma en que se hallen integradas, del artículo 70, 3, RBEL.

Por cierto, que la redacción del artículo 71 RBEL parece despejar definitivamente las dudas que en algún momento se suscitaron a propósito del procedimiento que debía seguirse en materia de:

recuperación de oficio de sus bienes por parte de las Entidades locales, a tenor de lo preceptuado en el artículo 403, 2, LRL 1955 y en el artículo 55 RBEL 1955.

A la hora de interpretar los anteriores preceptos, el Consejo de Estado entendió, en alguna ocasión, que el procedimiento en materia de recuperación de oficio era el del deslinde, de modo que, según esta tesis, dicho procedimiento era de inexcusable observancia a efectos de impedir la viabilidad de la técnica reaccional representada por los interdictos, que, a diferencia de lo que ocurría en los artículos 103 de la Ley de Procedimiento Administrativo, 38 de la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 125 de la Ley de Expropiación Forzosa, no aparecía mencionado en el artículo 403, 2, LRL 1955. Por tanto, de no haber precedido la incoación y resolución del expediente de deslinde procedía la admisión del interdicto contra la actuación de la Entidad local que hubiese efectuado la recuperación por sí misma del bien de cuya posesión se hubiera visto privada, por falta del procedimiento legalmente establecido, determinante, en su caso, de la nulidad absoluta o de pleno derecho, a tenor del artículo 47, 1, a), de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Frente a este planteamiento se sostuvo, por el contrario, la tesis de que el procedimiento en cuestión no era el previsto en los artículos 44 y siguientes RBEL 1955 (deslinde), sino el que específicamente contemplaba el artículo 55 RBEL 1955 (acuerdo previo y documentos acreditativos de la posesión), con lo cual, desde el punto de vista dogmático, se venía a concluir que el deslinde y la recuperación posesoria eran técnicas perfectamente separables y no condicionadas recíprocamente, en contra de la opinión sostenida por el Consejo de Estado (13).

Pues bien, como digo, el artículo 71 RBEL de 1986, que recoge sustancialmente la regulación del anterior párrafo 3 del artículo 55 del Reglamento de Bienes de 1955, expresamente califica las actuaciones previstas en sus tres apartados como el procedimiento para la recuperación de la posesión por las Entidades locales de sus bienes dominiales y patrimoniales, al margen y con independencia del

---

(13) *Vid.*, a propósito de este tema, el excelente comentario de L. MARTÍN-RETORTILLO en «Conflictos jurisdiccionales. Cuestiones de competencia. Recuperación municipal de camino. La imprescriptibilidad: ¿límite o posibilidad? Deslinde y recuperación posesoria. Las nuevas desamortizaciones», en *Revista de Administración Pública*, número 61 (1970), págs. 161 y sigs., en especial págs. 168 a 178. Trabajo luego incluido en su obra *Selección de comentarios sobre la jurisprudencia de 'Conflictos jurisdiccionales'*, IEA, Madrid, 1977, págs. 333 y sigs.



procedimiento regulado para proceder al deslinde (arts. 56 y sigs. RBEL de 1986).

Una nueva aplicación, y en esta ocasión extraída del Texto Refundido, del carácter básico de la normativa reguladora de los bienes locales que venimos contemplando es la derivada del artículo 79, 1, del Real Decreto legislativo de 18 de abril de 1986 (y en idéntico sentido el 109, 1, RBEL), que impone la autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma respectiva cuando la enajenación, gravamen o permuta de sus bienes inmuebles por parte de las Entidades locales exceda del 25 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto anual de aquéllas.

Este precepto, que reproduce básicamente los artículos 189, 1, LRL 1955 y 95, 1, RBEL 1955 (sin otra alteración que la sustitución del órgano estatal por el autonómico como competente para autorizar las operaciones en cuestión), debe considerarse básico a efectos de imponer su observancia estricta en todas las Comunidades Autónomas; carácter básico, en este caso, deducido de la naturaleza del precepto, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Final Séptima, 1, b), TR y, por consiguiente, de imposible modificación por la normativa autonómica reguladora de los bienes locales.

Esta apreciación me parece sumamente importante, en especial si se considera desde la óptica global de la autonomía de las Entidades locales.

En efecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 reconoció expresamente la constitucionalidad del artículo 189, 1, de la Ley de Régimen local de 1955 por entender que el mismo no contrariaba las exigencias de la autonomía de aquellas Entidades (FJ 15, A y B). Obviamente, si el legislador de 1986 hubiera procedido, en el texto del artículo 79, 1, del Texto Refundido, a la supresión de este requisito de la autorización previa por el órgano competente de la Comunidad Autónoma en estos supuestos, tal solución habría sido igualmente válida desde la óptica constitucional (14). Pero en la medida que aquí pueden entenderse

---

(14) Resulta interesante la argumentación ofrecida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 2 de febrero de 1981 para justificar la constitucionalidad de los controles estatales sobre los actos de disposición de su patrimonio por las Corporaciones locales, argumentación que gira en torno al principio capital de la defensa y conservación del patrimonio de los Entes públicos frente a los órganos encargados de su gestión y administración. En concreto, va a señalar el Tribunal Constitucional:

«En conexión con los límites de la autonomía en materia económico-financiera, se plantea un tema clásico, que es el relativo a la defensa del Patrimonio del Estado o de los Entes públicos frente a sus administradores,

implicados extremos que afectan directamente a la definición de la autonomía municipal y provincial, o dicho en otros términos, aspectos concernientes a la configuración del régimen jurídico básico de las Administraciones locales, es evidente la incuestionable competencia estatal para concebir a este precepto como básico en el sentido ya apuntado. Consecuencia de lo cual resulta la sujeción de todas las Comunidades Autónomas a los estrictos términos en que se pronuncia este artículo, sin que, en consecuencia, les sea posible ni suprimir ni modificar en uno u otro sentido dicho requisito de la autorización previa.

---

defensa que lleva a limitar los poderes de disposición de las Administraciones públicas, sujetándolas a un control incluso de oportunidad.

El principio de defensa del patrimonio está presente en la Constitución, cuyo artículo 132 se refiere a la administración, defensa y conservación del patrimonio nacional y del patrimonio del Estado, por lo que debe sostenerse que idéntico principio habrá que aplicar al patrimonio de las Corporaciones locales.

En definitiva, y en virtud de las consideraciones anteriores, debe sostenerse que no es posible declarar —en abstracto— la inconstitucionalidad de la existencia de controles que valoren incluso aspectos de oportunidad, siempre que sea una medida proporcionada para la defensa del patrimonio, como sucede en los actos de disposición. En los demás supuestos sólo será admisible la existencia de controles de legalidad» (FJ 15 A).

El principio de conservación del patrimonio justifica, pues, la existencia de los controles previos sobre los actos de disposición de aquél, sin que, por tanto, dichos controles menoscaben o vayan en detrimento de la autonomía constitucionalmente garantizada de las Entidades locales. De ahí, por consiguiente, la subsistencia en los artículos 79, 1, del Texto Refundido y 109, 1, del Reglamento de Bienes de 1986 del requisito de la autorización contenida en los artículos 189, 1, LRL 1955, y 95, 1, RBEL 1955, cuya constitucionalidad no ofrece duda alguna.

Pues bien, frente a esta concepción de la autonomía de las Entidades locales, que deja traslucir este concreto extremo, es posible detectar una interpretación radicalmente diferente de aquélla en lo que se refiere al control de legalidad de los actos y acuerdos de las Corporaciones locales.

Como es sabido, los artículos 65 y 66 LRBRL han eliminado la posibilidad de la Administración del Estado (o de la Comunidad Autónoma) de suspender los actos de las Entidades locales, incluso como efecto anejo a la impugnación contencioso-administrativa de los mismos, en aras de un entendimiento «judicialista» y no «administrativista» (controles y tutelas sobre las Entidades locales) de aquella autonomía.

En este sentido, hay que señalar que con anterioridad a la Ley de 2 de abril de 1985, la Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, y frente al sistema de suspensión previsto por el artículo 362 LRL 1955, había operado una sensible minoración de la tutela del Estado sobre las Corporaciones locales en punto a la suspensión de la eficacia de sus actos y acuerdos. En concreto, el artículo 8, 1, de aquélla contemplaba la suspensión del acto impugnado por el Estado (o la Comunidad Autónoma) cuando el mismo constituyera infracción de Ley y afectara directamente a materias de la competencia del Estado. Por otro lado, la rigurosa interpretación jurisprudencial del segundo de estos requisitos (de carácter cumulativo), que justificaba la suspensión en los supuestos de impugnación, al entender que la expresión «afectar directamente a materias de la competencia del Estado» era más restringida que la de «incidencia en los intereses generales concurrentes con los propios del Estado», lo cual conllevaba una evidente restricción de la legitimación del Estado para impugnar los actos y acuerdos locales, hizo que el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA formulara una severa crítica del artículo 8, 1, de la Ley 40/1981, por

#### IV. LA CONFIGURACION DE LOS BIENES COMUNALES COMO BIENES DE DOMINIO PUBLICO. CRITICA DEL REGIMEN DE APROVECHAMIENTO

En otro orden de cosas, y en una vertiente de carácter más sustantivo y no exclusivamente formal, como es la relativa al sistema de fuentes que hasta aquí nos ha ocupado, desearía dejar constancia de algunos extremos referentes a la regulación que la nueva normativa de Régimen local ha introducido en materia de bienes comunales.

Frente al sistema anterior (arts. 183 de la Ley local de 1955 y 2, 3, de su Reglamento de Bienes de 1955), que conceptuaba a los comunales como bienes patrimoniales de las Entidades locales, no

---

considerar que con este sistema legal quedaban entregadas «las masas de vecinos, normalmente indefensos, a las arbitrariedades municipales, sin otra posibilidad que acudir a la inefectiva vía de los recursos contencioso-administrativos», dada la, por otro lado, no muy generosa interpretación jurisprudencial de la legitimación del Estado para recurrir los actos y acuerdos locales (*La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Ed. CIVITAS, Colección «Cuadernos», Madrid, 1983, pág. 137, por nota; obra incluida en su ya citado libro *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, págs. 165 y sigs., en concreto, pág. 240, por nota). En sentido similar al señalado y recogiendo la opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA, G. FERNÁNDEZ FARRERES: «El control por el Estado y las Comunidades Autónomas de los actos y acuerdos de las Entidades locales en el proyecto de Ley Reguladora de las Bases del Régimen local», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 224 (1984), págs. 480-482, por nota. Este mismo autor critica por ello en este trabajo «la supresión a la que con carácter general se procede del efecto suspensivo automático de la eficacia del acto local consustancial a la impugnación contencioso-administrativa» (pág. 501), que se contenía en el proyecto de Ley Reguladora de las Bases del Régimen local y hoy se ha consagrado definitivamente en la Ley de 2 de abril de 1985.

En términos también sumamente críticos a propósito de la desaparición de los controles administrativos sobre los actos locales y la entrega exclusiva de dicho control a los Tribunales, L. PAREJO ALFONSO: «Relaciones interadministrativas y Régimen local», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núms. 40-41 (1984), páginas 216-218 y 229-230, a propósito de la regulación que se contenía en el proyecto de Ley Reguladora de las Bases del Régimen local. Del mismo autor, con anterioridad y pronunciándose por la necesidad de los controles administrativos como técnica de relación interadministrativa y la ausencia de incompatibilidad entre autonomía y control administrativo: *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, prólogo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Ed. CIVITAS, Madrid, 1983, págs. 191 y sigs., en especial págs. 252 y sigs., por lo que se refiere a los controles sobre las Entidades locales.

En general, acerca del sistema de control de legalidad que preveía la Ley 40/1981, hoy derogada por la LRBRL 1985, *vid.* el meritorio estudio de A. FANLO LORAS: «Problemática actual del control de legalidad de los actos y acuerdos de las Corporaciones locales. Estudio de los artículos 8 y 9 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 11 (1985), págs. 25 y sigs., y anteriormente, del propio FANLO LORAS, su comentario jurisprudencial: «¿Es funcional el sistema de control de legalidad de los actos locales?», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 44 (1984), págs. 773 y sigs.

Observamos, pues, en consecuencia, el diferente alcance normativo que interpretaciones distintas de la autonomía local pueden suponer, diversidad de soluciones legislativas no siempre claramente justificables desde la propia consideración de la autonomía y menos aún si se atiende a sus implicaciones prácticas.

obstante corresponder su aprovechamiento y disfrute exclusivamente a los vecinos [arts. 187 LRL 1955 y 5, 2, *b*), RBEL 1955], razón por la que su régimen jurídico se asimilaba al de los bienes de dominio público municipales (arts. 188 LRL 1955 y 6 y 94 RBEL 1955), la vigente normativa, a partir del artículo 132 de la Constitución (cuya redacción no imponía necesariamente este carácter, aunque a efectos del régimen jurídico aplicable la identificación fuera evidente), ha atribuido formalmente la consideración de dominiales a los bienes comunales (arts. 80, 1, LRBRL: «bienes comunes y *demás* bienes de dominio público», y 2, 3, y 5, RBEL), subsistiendo la cualificación de los mismos en atención a su destino, esto es, el aprovechamiento y disfrute de los vecinos (arts. 79, 3, LRBRL y 2, 3, RBEL), afectación que los singulariza respecto del resto de los bienes de dominio público.

Pues bien, lo que me interesa reflejar a propósito de los bienes comunales hace referencia al régimen de aprovechamiento y disfrute de los mismos. La nueva normativa (básicamente los arts. 94 a 108 RBEL) se ha limitado a reproducir prácticamente lo que ya disponían los artículos 77 a 93 del Reglamento de Bienes de 27 de mayo de 1955, en virtud del mandato contenido en la Disposición Final Primera, segundo párrafo, de la Ley de 2 de abril de 1985, que ordenaba al Gobierno actualizar y acomodar a lo dispuesto en la propia LRBRL y en el TR las normas reglamentarias en materia de Régimen local, y entre ellas, el RBEL de 1955.

En virtud de estos condicionamientos de rango legislativo, el Reglamento de Bienes de 13 de junio de 1986 no podía, obviamente, introducir modificaciones sustanciales en cuanto al régimen de aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales respecto de lo previsto en el Reglamento de 1955, por la sencilla razón de que ni la LRBRL ni el TR habían procedido a alterar dicho régimen, conteniendo simplemente la referencia al aprovechamiento por parte de los vecinos como rasgo característico de dichos bienes, con lo que venían a consolidar y perpetuar el sistema vigente.

Este sistema de aprovechamiento de los bienes comunales previsto en el Reglamento de 1955 y hoy en el de 13 de junio de 1986, y esto es una opinión generalizada en la doctrina, no se corresponde con las exigencias de una sociedad moderna, cuyos condicionamientos no se compaginan con los presupuestos que están en la base del régimen de utilización de los bienes comunales; régimen orientado básicamente a asegurar una mera economía de subsistencia y apo-

yada en métodos tradicionales de explotación, cuando no claramente anquilosados y carentes de justificación desde el punto de vista de un racional y adecuado uso y aprovechamiento (15).

Pues bien, y esto es lo que me interesa señalar a fin de constatar la grave inadecuación de la normativa respecto de las realidades económicas actuales, el artículo 94, 1, RBEL sigue insistiendo en la idea de que el sistema prioritario para ordenar el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales será «precisamente» la explotación común o cultivo colectivo, que se traduce en el «disfrute general y simultáneo» de los mismos por parte de los vecinos (art. 96 RBEL), y que sólo en el caso de que tal régimen sea impracticable se dará entrada bien a los sistemas de aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local; bien a las adjudicaciones por lotes o suertes; bien, finalmente, y con carácter subsidiario, a la adjudicación mediante precio, aunque, en la práctica, se haya generalizado dicho sistema (arts. 94, 2 y 3; 97 y 98 del propio Reglamento de Bienes). Ello sin insistir demasiado en la pervivencia del régimen consagrado por el antiguo artículo 192, 4, LRL 1955 (16) y hoy por los artículos 75, 4, TR y 103, 2, RBEL, que suponen la fijación de un sistema peculiar de aprovechamiento, el consistente en las asignaciones de cortas o suertes de madera en atención a las normas contenidas en Ordenanzas tradicionalmente aplicables o en la misma costumbre local. Aunque con una regulación quizá más detallada estos sistemas tradicionales de aprovechamiento y utilización de los bienes comunales son también contemplados por la reciente Ley del Parlamento de Navarra de Comunales, Ley Foral 6/1986, de 28 de mayo (17).

---

(15) De ahí que pudiera escribir A. NIETO, a propósito del desfase que representan los bienes comunales y sus sistemas tradicionales de aprovechamiento colectivo en relación con las necesidades de la economía moderna:

*«La agricultura moderna se ha convertido en una agricultura de mercado, mientras que los bienes comunales siguen orientados por la fórmula tradicional del autoconsumo, que se encuentra sancionada, además, por la inercia legislativa. La consecuencia de este flagrante desequilibrio no puede ser más evidente: los bienes comunales han perdido actualidad y, en cuanto forman parte de un sistema económico anacrónico, pasan también a constituir una pieza de arqueología jurídica. Lo cual significa, en definitiva, que pueden estar a punto de desaparecer —y ya hemos visto que así lo propugnan algunos autores—, puesto que el sistema agrario español no puede permitirse hoy este despilfarro»* (*Bienes comunales*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1964, pág. 909. El subrayado, en el original).

(16) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Las formas comunitarias de propiedad forestal...*, op. cit., pág. 34.

(17) *Boletín Oficial de Navarra*, núm. 69, de 2 de junio de 1986, y *Boletín Oficial del Estado*, núm. 225, de 19 de septiembre de 1986.

Entiendo, a la vista de esta regulación, que se ha desaprovechado, con motivo de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local de 2 de abril de 1985, una oportunidad histórica de haber procedido a efectuar una ordenación de los bienes comunales más acorde con los planteamientos y necesidades de toda índole que, desde distintas perspectivas, reclaman las colectividades locales, como medio para satisfacer las múltiples demandas que se suscitan en orden al cumplimiento de las prestaciones que requieren las sociedades modernas. La calificación de los comunales como bienes de dominio público, sin más aditamento que el derivado del hecho de que su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, ofrecía una coyuntura apropiada para haber dispuesto un sistema de explotación distinto del mero «disfrute general y simultáneo», máxime cuando la ya total publicación de este tipo de bienes (cuyo estadio anterior fue la formal atribución de su titularidad a las Entidades locales municipales, si bien bajo la categoría de bienes patrimoniales), que supone su conversión en dominiales, se prestaba a aportar el soporte jurídico preciso de un régimen diferente al tradicionalmente observado. De este modo, la consideración de los comunales como la clave de la renovación agraria española, a que aludía el Profesor NIETO hace ya más de veinte años (18) o el propio GARCÍA DE ENTERRÍA (19), queda una vez más comprometida y pospuesta en su futura realización por mor de una legislación que en este punto no ha sido capaz de traducir los nuevos condicionamientos que subyacen a este tipo peculiar de bienes, como son los comunales (20).

Frente a la inevitabilidad de la conclusión anterior, pudiera defenderse la viabilidad de modificar, a través de la legislación de las Comunidades Autónomas, la regulación relativa al aprovechamiento de los bienes comunales que se contiene en el Reglamento de Bienes de las Entidades locales, en la medida que se negara el carácter básico, en este punto concreto, de dicha regulación. De este modo,

---

(18) *Bienes comunales*, op. cit., pág. 912.

(19) *Las formas comunitarias de propiedad forestal...*, op. cit., págs. 47-48.

(20) Renovación agraria que, a la luz de la práctica imposibilidad de ser articulada mediante la adecuada funcionalización de los bienes comunales, está encontrando su cauce de expresión en la legislación de reforma y desarrollo agrario, algunas de cuyas manifestaciones más destacadas, con indudable repercusión social y económica, dada su trascendencia ideológica, están constituidas por la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables de 1979 [a propósito de la cual debe mencionarse el sugestivo trabajo de G. FERNÁNDEZ FARRERES: «Anotaciones a la Ley sobre Fincas Manifiestamente Mejorables (Ley 34/1979, de 17 de noviembre)», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 25 (1980), págs. 223 y sigs.]; la reforma agraria andaluza puesta en marcha a partir de la Ley 8/1984, de 3 de julio, o la reciente Ley extremeña sobre la Dehesa, de 2 de mayo de 1986 (BOE del día 22 de julio).

la legislación autonómica, como emanada de unas instancias más próximas a las necesidades actuales de las colectividades locales, podría introducir un sistema distinto de utilización y disfrute de los comunales. No obstante, y como ya queda apuntado, el escollo principal de dicho planteamiento estriba en el mismo carácter básico del RBEL que hemos defendido en este trabajo, objeción que no parece fácilmente superable desde la perspectiva aquí adoptada.

## V. CONCLUSION

Como cierre de estas breves consideraciones en torno a la reciente regulación de los bienes de las Entidades locales entiendo que se impone sintetizar las conclusiones a que se ha intentado llegar en las páginas precedentes.

Así, en primer lugar, y por lo que se refiere al sistema de fuentes en materia de bienes de las Entidades locales, hemos tratado de poner de manifiesto cómo a partir de las escasas previsiones sustantivas contenidas en la LRBRL de 2 de abril de 1985, y por intermedio del TR de 18 de abril de 1986, puede concluirse, sin forzar en exceso la lógica del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre Régimen local, sino, antes bien, impuesta por la misma, en la afirmación de la vigencia plena y directa en todas las Comunidades Autónomas, incluidas aquellas que poseen competencias de carácter legislativo en este ámbito, de la práctica totalidad de los preceptos del Reglamento de Bienes de 13 de junio de 1986, como garantía de la unidad básica del ordenamiento jurídico de los bienes locales en todo el territorio nacional, por un lado, y, por otro, como corolario del estrecho margen que, en este punto, debe concederse a la normativa autonómica, por no verse directamente implicadas exigencias de una política legislativa propia y diferenciada.

El segundo de los aspectos que hemos abordado se refiere a la regulación de los bienes comunales contenida en el Texto Refundido y en el Reglamento de Bienes. Como ya se ha señalado, ninguno de ambos textos podía introducir modificaciones en la normativa anterior no contempladas por la Ley Básica de 2 de abril de 1985, que autorizó la operación refundidora y su consiguiente desarrollo reglamentario.

Si bien desde un punto de vista formal la conclusión es, en atención a lo señalado, inevitable, desde una perspectiva material o sus-

tantiva, la que hace referencia al régimen de aprovechamiento de los bienes comunales, mi crítica ha de insistir una vez más en la falta de adaptación de aquél respecto de las exigencias de la estructura económica de las actuales sociedades y la necesidad de implantar unos mecanismos idóneos y racionales de explotación y aprovechamiento. En éste, como en tantos otros aspectos, la remisión constante a fórmulas normativas tradicionales, por muy arraigadas que se hallen en los modos de vida de determinadas colectividades, no es siempre una buena solución. La imperiosa necesidad de que las respuestas jurídicas no se construyan en el vacío, así como el dato de la ineludible ponderación de cualesquiera nuevas fórmulas e innovaciones que se ensayen no debe servir de coartada para pretender a toda costa la supervivencia de unos modelos y de unos esquemas ya claramente superados. En este punto, el régimen tradicional de aprovechamiento de los bienes comunales, a pesar de lo que pueda parecer en una primera aproximación, no constituye un factor de legitimación del Derecho legislado y menos una palanca del cambio social y económico, un instrumento de remoción de cargas y obstáculos que hoy impone como deber de los poderes públicos el artículo 9, 2, del texto constitucional.